

Pedro Rubens Castro Simancas

*Servicio de Gestión y Administración de Programas Ambientales.
Viceconsejería de Medio Ambiente.*

Los Cabildos Insulares gestionan, desde enero, nuevas funciones relativas a la conservación de la naturaleza

Los Cabildos Insulares, como rectores de la entidad local en cada isla, son instituciones plenamente arraigadas en el Archipiélago canario. Desde la implantación del Estado de las Autonomías, estas instituciones locales asumen también el carácter de Institución regional, junto con el Parlamento, el Presidente y el Gobierno de Canarias. En este proceso de integración de la isla en el marco estructural de la Comunidad, interesa contar con los Cabildos como Administración colaboradora del Gobierno¹. Se ha optado en este proceso de integración por evitar la creación de una Administración periférica «paralela» y, en su lugar, volcar la gestión de las competencias autonómicas en unas islas gestoras, que reciben de la Comunidad Autónoma la legislación y la financiación necesarias para llevar a cabo esa gestión. Queda a salvo del poder regional el carácter coordinador del conjunto archipelágico y la potestad normativa y planificadora de la Comunidad Autónoma que nunca se podrá perder, so pena de desvirtuar el significado real de la autonomía política constitucionalmente diseñada para todas las nacionalidades y regiones de España. Por tanto, a partir de los principios de descentralización y

desconcentración, se ha optado claramente por una gestión indirecta de las competencias autonómicas en los Cabildos, acudiendo a dos técnicas jurídicas, primero fue la transferencia, y ahora ha sido la delegación.

En ese planteamiento de principios hay que situar la reciente delegación a los Cabildos Insulares de las funciones en materia de servicios forestales, protección del medio ambiente y la gestión y conservación de los espacios naturales protegidos², con lo que se completa el paquete de materias relacionadas con la protección del medio ambiente y conservación de la naturaleza que han sido traspasadas a los Cabildos insulares, cumpliendo las previsiones contenidas en la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias. Primero hubo una transferencia de competencias por la que se traspasaron materias como la caza o el control de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, y ahora se traspasan en régimen de delegación nuevas funciones en materias relacionadas con la conservación de la naturaleza (montes, prevención y lucha contra los incendios forestales, hábitats, flora y fauna silvestre, educación ambiental e impacto ecológico).

Transferencia y delegación no son lo mismo, desde luego. Son dos técnicas reconocidas por el Derecho Administrativo y que permiten ampliar las competencias de los Cabildos, así como de otras administraciones públicas. La técnica de la transferencia hay que entenderla como el traspaso de la responsabilidad sobre un área y del ejercicio de las potestades a ella inherente. Una competencia de la Administración regional sale de su esfera de actuación y queda en la de su receptor, el Cabildo, que la asume desde ese momento como competencia propia. Y esto último es importante, para diferenciar la transferencia de la delegación. En la primera, la asunción por el Cabildo de la competencia y del ejercicio de potestades administrativas que la misma conlleva, supone el surgimiento de un nuevo titular de la competencia, produciéndose una «insularización» de actividades, entendiéndose como una descentralización en grado máximo, en la que la Comunidad Autónoma de Canarias cede íntegramente la actividad o función a las entidades insulares, reservándose exclusivamente los poderes normativos, de planificación, de coordinación y de tutela que en todo caso le correspondan.



La cogestión de los parques nacionales, como el de Garajonay, permanece en manos de la Comunidad Autónoma y la Administración central.

Archivo.

Por el contrario, con la delegación de competencias a los Cabildos estamos en presencia de una delegación intersubjetiva, por cuanto se produce una concesión de nuevas competencias a la Entidad local, sin perder la Comunidad Autónoma la misma competencia, de la que sigue siendo titular. Como han afirmado los autores³, la delegación radica en el traspaso solamente del ejercicio de las funciones administrativas, manteniéndose la titularidad de la competencia en la autoridad delegante. Estas materias que se delegan no entrarán

a formar parte del acervo de las competencias propias de los Cabildos, ese ámbito competencial que ahora se traspasa no queda sometido al régimen de autogobierno local, por lo que será necesario contar con los correspondientes controles a ejercer por la Administración delegante (deberes de información, suspensión de actos, alta inspección, etc).

Si repasamos las materias delegadas por el Decreto 161/1997, vemos que se ha tenido en cuenta el criterio de una gestión integral e insularizada del conjunto de funciones relativas a las materias de montes (públi-

cos, de particulares, consorciados, su régimen de aprovechamiento), espacios naturales protegidos (gestión y conservación), paisaje natural (protección y restauración), incendios forestales (su prevención y lucha), aguas continentales (riqueza piscícola, vigilancia y control), educación ambiental (política recreativa en la naturaleza e información ambiental), impacto ecológico (expedición de cédulas ambientales, creación de nuevas Áreas de Sensibilidad Ecológica (ASE), y la evaluación básica en zonas ASE en los proyectos o activida-

des cuyo promotor sea el Cabildo Insular o en los que éste sea el órgano sustantivo autorizante). Para ser posible el ejercicio de tan importante paquete de competencias se ha acompañado la delegación de unos medios personales, materiales y financieros definidos en los diversos anexos al Decreto, y que se afectan al ejercicio de la competencia, manteniéndose la dependencia orgánica del personal en relación con la Administración de la Comunidad Autónoma, así como permaneciendo en su patrimonio todos los bienes, derechos y obli-

gaciones adscritos a la competencia delegada. Igualmente se delegan las potestades de investigación, inspección y sancionadora sobre las materias objeto de delegación.

En relación con dichas materias se relacionan las funciones inherentes a la gestión tanto de carácter sustantivo como las relativas al personal delegado, pudiendo los Cabildos reorganizar los servicios traspasados y agregar, además, sus propios medios personales, bienes y derechos, de acuerdo con la competencia autoorganizatoria que se le reconoce a cada Corporación insular. Incluso, se

afirma la potestad reglamentaria organizativa para regular su propia estructura orgánica y su propio funcionamiento. Todo ello de una manera amplia y no limitativa, estableciendo una cláusula de cierre a favor de los Cabildos, de tal forma que se les reconoce el ejercicio de «cualquier otra función que conlleve el ejercicio de las competencias delegadas y no esté expresamente reseñada» en los apartados del artículo 2.2 del Decreto 161/1997.

La delegación se efectúa por un plazo de 10 años (hasta el año 2007). Dicho plazo será susceptible de prórrogas automáticas (pa-

rece que por nuevos períodos de diez años), si con una antelación de seis meses al momento de la expiración, no se formula por alguna de las Administraciones su voluntad de no renovar la delegación. En ese supuesto, quedará sin efecto la delegación, retornarán las competencias delegadas al ámbito de ejecución de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias. Ahora bien, eso no impedirá que el Gobierno regional pueda, por su parte, dejar sin efecto, suspendiendo o revocando la competencia delegada, y ejecutar a través de su Administración

propia, la misma, cuando se den circunstancias de incumplimiento de las normas reguladoras, se produzcan obstáculos a las funciones inspectoras o, en general, se aprecien deficiencias en la gestión de los servicios, previa advertencia expresa al Cabildo Insular afectado. También cuando así lo aconseje el interés general, y razones organizativas y de funcionamiento lo justifiquen.

Competencias de la Comunidad Autónoma

Interesa anotar aquellas competencias y funciones que se reserva la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y que no han sido objeto de delegación, que limitan o condicionan las competencias delegadas y que seguirán siendo ejercidas por la Comunidad Autónoma de Canarias. La relación resumida de funciones es la siguiente:

- La ordenación normativa, tanto legislativa y reglamentaria.

- La planificación sectorial en todas las materias delegadas (montes, incendios forestales, espacios naturales protegidos, vida silvestre, etc.).

- La cogestión con la Administración del Estado de los Parques Nacionales en Canarias.

- La implementación de los medios necesarios para la lucha contra los incendios forestales, mediante la puesta a disposición de los medios aéreos, y la aporta-



La prevención de impacto ecológico es también una competencia autonómica. En la foto, Parque Nacional de Taburiente.

Archivo.

Cuadro I
ESPECIES DECLARADAS DE «INTERÉS ESPECIAL»
EN EL CATÁLOGO NACIONAL DE ESPECIES
AMENAZADAS QUE SEGUIRÁN SIENDO GESTIONADAS
POR LA VICECONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE:

- a) Pinzón azul de Gran Canaria
- b) Pico Picapinos en Tenerife
- c) Paloma Turqué
- d) Paloma Rabiche
- e) Tortuga boba
- f) Delfín mular
- g) Los cetáceos y las tortugas marinas

ción extraordinaria de medios humanos o materiales cuando la proporción de un incendio lo requiera.

– Los planes de recuperación y la expedición de autorizaciones para la comercialización y el uso de especies catalogadas, salvo las de «interés especial». De esta última categoría, también hay una reserva a favor de ciertas especies incluidas en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas, según se puede ver en el cuadro.

– La prevención del impacto ecológico y ambiental en todas sus modalidades, salvo la expedición de cédulas ambientales, la actualización de los catálogos de zonas ASE y las evaluaciones básicas de impacto ecológico en ASE cuando el Cabildo sea el organismo promotor o el autorizante del proyecto o actividad.

– La coordinación regional de la política recreativa y educativa en la naturaleza, divulgación e información ambiental.

– El mantenimiento de los Centros de Coordinación Operativo (CECOP),

como centro regional de transmisiones bajo la actual gestión del Servicio de Protección Civil, así como los repetidores de comunicaciones cuyo ámbito de actuación sea superior al insular.

– La funciones resolutorias y ejecutivas en materia de personal del que se mantiene su dependencia orgánica (convocatoria de plazas, nombramiento de funcionarios, contratación de personal laboral, provisión de puestos de trabajo, separación del servicio o despidos, anotaciones en el Registro de Personal, etc.).

– La resolución de los recursos ordinarios interpuestos contra actos de los Cabildos Insulares en materias delegadas y del personal afecto a la delegación, pudiendo suspender la ejecución del acto recurrido.

– La alta inspección sobre los servicios delegados, pudiendo comunicarles instrucciones técnicas y directrices de carácter general, así como recabar información sobre la gestión de las competencias delegadas.

– La convocatoria de conferencias sectoriales con objeto de tratar la problemática general del sector de la materia delegada y coordinar la adopción de políticas comunes. (Esta figura tiene su amparo en el art. 5 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

Por último, queremos mencionar por su importancia, que el Decreto 298/1997 ha introducido un mandato a la Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente para que en el plazo de un año, y previa audiencia a los Cabildos Insulares, realice una propuesta de desarrollo reglamentario o de modificación del artículo 21 de la Ley 11/1990, de Prevención del Impacto Ecológico, relativo a las evaluaciones detalladas de impacto ecológico y de impacto ambiental dentro de los espacios naturales protegidos, aclarando la duda de si los Patronatos Insulares de los Espacios Naturales pueden ser considerados órganos extraordinarios a los efectos de formular las citadas declaraciones de impacto. Mientras tanto, dichos órganos insulares no deberán formular evaluaciones de impacto en esas dos modalidades.

En conclusión, y como apuntó en su día en prospectiva el profesor De la Cuétara⁴, con la delegación operada se ha producido un reforzamiento de las Corporaciones insulares como Administración indi-

recta de la Comunidad Autónoma, potenciando el carácter gestor de los Cabildos ya muy acreditado. Se consiguen así «economías de escala», acumulando servicios sobre un núcleo coordinador y director de los mismos ya estructurado y muy próximo a los ciudadanos. Una ventajosa flexibilidad de la Administración de los Cabildos, descargando a los organismos centrales de tareas rutinarias, de ordenación y control de su propia burocracia, adaptando la gestión a las condiciones de cada isla. También se pueden apreciar inconvenientes y desventajas a la delegación, pero eso ya sería asunto de otro artículo. De momento esperar, deseando que la nueva etapa iniciada desde el pasado primero de año sea exitosa para la buena conservación del medio ambiente de Canarias. □

1. Véase el art. 23 del Estatuto de Autonomía de Canarias, en particular su apartado 4.
2. Esta delegación se ha operado mediante los Decretos 161/1997, de 11 de julio (BOC nº 106, 15–8–97) y 298/1997, de 19 de diciembre (BOC nº 165, 23–12–97).
3. Véase por todos, DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J.M., “Encuadramiento de los Cabildos Insulares en la estructura organizativa de la Comunidad Autónoma de Canarias”, Boletín de Documentación, nº 13, Consejería de la Presidencia del Gobierno de Canarias, 1986.
4. Véase el artículo citado.